IN BRIEF

Parliamentary Information and Research Service
Library of Parliament

Tim Williams
3 August 2005

Climate Change: The 11th Conference of the Parties to the United Nations Framework Convention

INTRODUCTION

On 16 February 2005, Prime Minister Martin announced that Canada would host the 11th Conference of the Parties (COP-11) to the United Nations Framework Convention on Climate Change (UNFCCC) in Montréal. The announcement was made on the date that the Kyoto Protocol – the binding treaty created under the UNFCCC – came into force for Canada and all other countries that had ratified it.[1] This Conference will therefore also act as the first Meeting of the Parties (COP/MOP-1) to the Protocol.

The following paper describes what occurs at a COP and some of the issues likely to be discussed at COP-11.

WHAT IS A COP?

The UNFCCC, as its name suggests, is a framework for action to reduce greenhouse gas (GHG) emissions and, to a certain extent, to adapt to climate change. The Kyoto Protocol can also be seen as a framework document that established general principles aimed at reducing GHG emissions, such as binding targets, but did not set out the "rules of the game" to be followed in reaching the targets. These rules were to be formed through further negotiations.

The intergovernmental negotiation process consists basically of the COP, meetings of the subsidiary bodies (see below), and a series of workshops.

The COP is the highest decision-making authority of the Convention. It is an association of all the countries that are Parties to the Convention. The COP meets every year, unless the Parties decide otherwise.

The Convention established two permanent subsidiary bodies: the Subsidiary Body for Scientific and Technological Advice (SBSTA) and the Subsidiary Body for Implementation (SBI). These bodies give advice to the COP, and each has a specific mandate. The SBSTA and the SBI traditionally meet in parallel, at least twice a year.[2]

Many significant negotiations occur during the lead-up to the COP. The COP itself usually consists of meetings of the two subsidiary bodies, followed by informal meetings, and concludes with "high-level" meetings of ministers and senior officials from the various governments. It is during the high-level meetings that final decisions are made, often after long and arduous negotiations.

Significant decisions finalized at some of the COPs include:

- COP-3, 1997: The Kyoto Protocol
- COP-4, 1998: The "Buenos Aires Action Plan," which established deadlines for finalizing work on the Kyoto mechanisms, compliance issues, and policies and measures.
- COP-7, 2001: The Marrakesh Accords, a series of decisions governing compliance, use of sinks and the implementation of the Kyoto mechanisms.

A. Side Events

The UNFCCC has a mechanism for accrediting non-governmental organizations "qualified in matters covered by the Convention" to participate as observers. These organizations have many different points of view regarding action on climate change. As well as being observers, these groups may also

organize side events where they can express their points of view and showcase their efforts to address climate change. In some cases, these side events may be considered by some conference participants as more important than the COP itself.[3]

B. COP/MOP-1

The COP/MOP-1 is a legally distinct meeting from the COP-11. Until the Protocol came into force, decisions pertaining to the Protocol were taken at COPs. Now such decisions will take place at the COP/MOPs. This change is significant, because certain Parties to the Convention, such as the United States and Australia, are not Parties to the Protocol and therefore will have a diminished role in the decision-making process. Similar topics for the COP-11 and COP/MOP-1 will be discussed at joint high-level meetings. Actual decisions, however, will be made subsequently, when respective participants in the COP and the COP/MOP meet separately.

ISSUES AT COP-11

Among other issues, the following are likely to be discussed at COP-11 and, more particularly, at COP/MOP-1:

- guidelines for the trading of emissions reduction units (units related to sinks);
- guidelines for the inclusion of sinks in national inventories;
- procedures and mechanisms relating to compliance under the Kyoto Protocol, including the election of the members of the Compliance Committee;
- implementation of mitigation policies that minimize adverse effects; and
- discussion of commitments for periods after 2012.

CANADA AT COP-11

As host country, Canada will be the president of the COP secretariat. Provisional agendas for both COP-11 and COP/MOP-1 will be arranged by the secretariat with the approval of the president. Canada will therefore have a greater role in setting the agenda than at previous COPs.

In preparing for COP-11, the Prime Minister asked the National Round Table on the Environment and the Economy (NRTEE) to provide advice on:

- examining the issue of a long-term GHG reduction target;
- improving the Clean Development Mechanism; and
- engaging the United States and key developing countries.

The NRTEE has a timeline for delivery of this advice of October 2005.

COMMENTARY

Without question, the issue of greatest importance at COP-11 is what happens after the first Kyoto commitment period ends in 2012. Currently, a country's main penalty for missing its Kyoto target is that the amount missed, plus 30%, is added to that country's target for the second commitment period. Without a second commitment period, there are essentially no penalties and the Kyoto Protocol would lose credibility.

Attempts to arrange for discussions of the post-Kyoto period were restricted at COP-10 by those not Party to the Protocol to an informal seminar that took place in Bonn, Germany (the site of the secretariat) on 16-17 May 2005.[4] Apparently, because of the informal setting, points of view were articulated more openly, though no negotiations occurred and therefore no decisions were taken. Meanwhile, clear differences remain.

In July 2005, the United States, Australia, China, India, Japan and South Korea announced the creation of a new Asia-Pacific partnership on clean development, energy security and climate change. The deal "will focus on voluntary practical measures taken by these six countries in the Asia-Pacific region to create new investment opportunities, build local capacity, and remove barriers to the introduction of clean, more efficient technologies."[5] U.S. officials described the partnership as a complement to Kyoto, while Australia's Environment Minister described the need for the deal by saying: "We know that the Kyoto Protocol is a failure in terms of saving the climate. We have to do better."[6] The Prime Minister of Australia called it "superior to the Kyoto Protocol."[7]

The question of the intent of this deal is of paramount importance. If it is a complement to Kyoto, then it is one of the first acknowledgments from the United States that human activity must change in order to try to reduce emissions, albeit on a voluntary basis. This may open the door to further international cooperation.

On the other hand, if the deal is designed to satisfy the developing world's need to be perceived as acting on climate change, then it could act as a distraction from negotiations toward bringing developing nations into a second Kyoto commitment period. Without clear outcomes from negotiations toward a second commitment period, the Kyoto Protocol in its entirety will lose considerable credibility.

Canada has withheld any detailed comment on the deal until it obtains more information. This information is unlikely to appear until the parties to the deal meet in November, just prior to the COP-11 meeting in Montréal.

---

(1) For more on the UNFCCC and the Kyoto Protocol, please see Tim Williams and Michel Charron, *The Climate Change Convention and the Kyoto Protocol*, TIPS 113E, Parliamentary Information and Research Service, Library of Parliament, Ottawa, 26 May 2005.

(2) UNFCCC, Meetings, http://unfccc.int/meetings/items/2654.php, accessed 28 July 2005.

(3) Mr. Elliot Diringer (Director, International Strategies, Pew Center on Global Climate Change), *Evidence*, House of Commons Standing Committee on Environment and Sustainable Development, 31 May 2005.

(4) See the UNFCCC seminar site at http://unfccc.int/meetings/seminar/items/3410.php, as well as the International Institute for Sustainable Development, Summary of the Seminar of Government Experts, http://www.iisd.ca/vol12/enb12261e.html.

(5) U.S. Embassy Ottawa, "Current Issues – Environment," http://www.usembassycanada.gov/content/content.asp?section=issues&document=environment, accessed 28 July 2005.

(6) Jeff Sallot, "U.S. to sign climate pact with Asia-Pacific bloc," *Globe and Mail* [Toronto], 28 July 2005.

(7) Alec Russell, "Global warming accord builds on Kyoto, U.S. insists: India, China signed: Critics point to lack of targets, timetable," *National Post*, 29 July 2005.

Service d'information et de recherche parlementaires
Bibliothèque du Parlement

EN BREF

Tim Williams
Le 3 août 2005

Les changements climatiques : la 11e Conférence des Parties à la Convention-cadre des Nations Unies

INTRODUCTION

Le 16 février 2005, le premier ministre Martin a annoncé que le Canada serait le pays hôte de la 11e Conférence des Parties (CdP-11) de la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques (CCNUCC) à Montréal. L'annonce a été faite le jour même où le Protocole de Kyoto, traité exécutoire découlant de la Convention, est entré en vigueur au Canada et dans tous les autres pays qui l'ont ratifié[1]. Par conséquent, la conférence sera également la première Réunion des Parties au Protocole (CdP/RdP-1).

Le présent document décrit ce qui se produit au cours d'une CdP et présente quelques sujets susceptibles d'être traités au cours des séances de la CdP-11.

QU'EST-CE QU'UNE CdP?

Comme son nom l'indique, la CCNUCC est un cadre d'action pour la réduction des émissions de gaz à effet de serre (GES) et, jusqu'à un certain point, pour l'adaptation au changement climatique. Le Protocole de Kyoto peut également être considéré comme le document-cadre qui établit les grands principes de la réduction des émissions de GES, comme les cibles exécutoires, mais sans élaborer les règles pour y parvenir. Celles-ci doivent faire l'objet de négociations ultérieures.

Le processus de négociation intergouvernemental consiste essentiellement dans la CdP, la réunion des organes subsidiaires (voir ci-après) et une série d'ateliers.

La CdP est la plus haute instance décisionnelle de la Convention. Elle associe tous les pays qui sont parties à celle-ci. La CdP a lieu chaque année, à moins que les parties n'en décident autrement.

La Convention a créé deux organes subsidiaires permanents : l'Organe subsidiaire de conseil scientifique et technologique et l'Organe subsidiaire de mise en œuvre. Chacun a son propre mandat et conseille la CdP, et les deux se réunissent généralement en parallèle, au moins deux fois l'an[2].

Bien des négociations importantes ont lieu durant la période qui précède la CdP. La CdP elle-même se compose généralement de réunions des deux organes subsidiaires, suivies de rencontres informelles; elle se conclut par une réunion de haut niveau réunissant les ministres et les hauts fonctionnaires des divers États. C'est lors des réunions de haut niveau que sont prises les décisions finales, souvent après de longues et laborieuses négociations.

Au nombre des décisions importantes prises lors de certaines CdP, on note les suivantes :

- CdP-3, 1997 : Protocole de Kyoto;
- CdP-4, 1998 : Plan d'action de Buenos Aires, qui fixe les échéances pour le travail sur les mécanismes de Kyoto, l'application du Protocole, les politiques et les mesures;
- CdP-7, 2001 : Accords de Marrakech, série de décisions régissant le respect du Protocole, le recours aux puits de carbone et les mécanismes de mise en œuvre du Protocole.

A. Événements secondaires

La CCNUCC comporte un mécanisme qui permet aux organisations non gouvernementales « compétent[e]s dans les domaines visés par la Convention » de participer comme observateurs. Ces organisations ont des points de vue très divers sur les mesures à prendre pour lutter contre le changement climatique. En plus

de siéger comme observatrices, elles peuvent tenir des activités parallèles pour exprimer leur point de vue et publiciser leurs actions contre le changement climatique. Parfois, ces événements parallèles sont considérés par certains participants à la conférence comme plus importants que la CdP elle-même[3].

B. CdP/RdP-1

La CdP/RdP-1 est une rencontre légalement distincte de la CdP-11. Avant que le Protocole n'entre en vigueur, les décisions le concernant étaient prises aux CdP. Dorénavant, elles se prendront aux CdP/RdP. Le changement est considérable, parce que certaines parties à la Convention, comme les États-Unis et l'Australie, ne sont pas parties au Protocole : elles auront donc un moindre rôle dans la prise de décisions. Les questions qui présentent un intérêt commun pour la CdP-11 et la CdP/RdP-1 seront abordées à des réunions conjointes de haut niveau. Toutefois, les décisions sur ces questions seront prises ultérieurement, au cours de réunions distinctes de la CdP et de la CdP/RdP.

QUESTIONS PROBABLES À LA CdP-11

Les questions suivantes, entre autres, sont susceptibles d'être abordées à la CdP-11 et, plus particulièrement, à la CdP/RdP-1 :

- directives pour l'échange des unités de réduction d'émissions (unités liées aux puits de carbone);
- directives pour l'inclusion des puits dans les inventaires nationaux;
- procédures et mécanismes relatifs à l'application du Protocole de Kyoto, y compris l'élection des membres du comité d'application;
- mise en œuvre de politiques d'atténuation pour réduire les effets secondaires négatifs;
- discussion sur les engagements pour l'après-2012.

LE CANADA À LA CdP-11

Comme pays hôte, le Canada préside le secrétariat de la CdP. Les ordres du jour provisoires de la CdP-11 et de la CdP/RdP-1 seront préparés par le secrétariat, avec l'approbation du président. Par conséquent, le Canada jouera un plus grand rôle dans l'établissement de l'ordre du jour que dans les CdP précédentes.

En préparation de la CdP-11, le premier ministre a demandé aux membres de la Table ronde nationale sur l'environnement et l'économie des conseils sur :

- l'étude de la question d'une cible de réductions à long terme des GES;
- l'amélioration du mécanisme de développement propre;
- l'engagement des États-Unis et des grands pays en développement.

La Table ronde a jusqu'en octobre 2005 pour présenter ses conseils.

COMMENTAIRES

Incontestablement, la question la plus importante à la CdP-11 est ce qu'il adviendra après la première période d'engagement de Kyoto, en 2012. À l'heure actuelle, la principale pénalité pour un pays qui n'atteint pas son objectif est la suivante : l'écart, majoré de 30 p. 100, s'ajoute à son objectif pour la deuxième période d'engagement. Sans deuxième période d'engagement, il n'y aura en fait aucune pénalité, mais le Protocole de Kyoto perdra de sa crédibilité.

Lors de la CdP-10, les pays qui ne sont pas parties au Protocole ont réduit les tentatives de discussion de l'après-Kyoto à un atelier informel tenu à Bonn (siège du secrétariat) les 16 et 17 mai 2005[4]. Il semble que ce contexte ait favorisé l'expression plus ouverte des points de vue, même s'il n'y a eu ni négociation ni décision. Cependant, des écarts considérables subsistent.

En juillet 2005, les États-Unis, l'Australie, la Chine, l'Inde, le Japon et la Corée du Sud ont annoncé un nouveau partenariat Asie-Pacifique sur le développement propre, la sécurité énergétique et le changement climatique. L'accord prévoit des mesures volontaires et pratiques de ces six pays pour créer de nouvelles possibilités d'investissement, développer la capacité locale et supprimer les obstacles au recours aux technologies propres et plus efficaces[5]. Les responsables américains présentent ce partenariat comme un complément à Kyoto, alors que le ministre de l'Environnement de l'Australie déclare à propos de la nécessité de l'accord : « Nous savons que le Protocole de Kyoto est un échec pour ce qui est de protéger le climat. Il faut faire mieux. »[6] Selon le premier ministre australien, cet accord serait supérieur au Protocole de Kyoto[7].

L'intention qui sous-tend cet accord revêt une importance capitale. S'il est un complément à Kyoto, il s'agit d'une des premières fois que les États-Unis reconnaissent que l'activité humaine doit changer afin que l'on puisse réduire les émissions, même sur une base volontaire. Cela pourrait ouvrir la voie à une coopération internationale accrue.

Par ailleurs, si l'accord répond seulement au besoin qu'ont les pays en développement de donner l'impression qu'ils luttent contre le changement climatique, il pourrait détourner l'attention des négociations visant à amener ces mêmes pays à participer à une deuxième période d'engagement de Kyoto. Sans résultat tangible des négociations sur cette seconde période, l'ensemble du Protocole de Kyoto perdra beaucoup de crédibilité.

Le Canada ne veut pas commenter en détail cet accord tant qu'il n'aura pas reçu davantage d'information. Celle-ci risque peu d'être divulguée avant que les parties à cet accord ne se rencontrent en novembre, juste avant la CdP-11 à Montréal.

---

(1) Pour en savoir davantage sur la Convention-cadre et le Protocole de Kyoto, voir Tim Williams et Michel Charron, *Convention sur le changement climatique et Protocole de Kyoto*, TIPS 113F, Service d'information et de recherche parlementaires, Bibliothèque du Parlement, Ottawa, 26 mai 2005.

(2) CCNUCC, Réunions (http://unfccc.int/portal_francophone/items/3072.php, consulté le 28 juillet 2005).

(3) Elliot Diringer (directeur, stratégie internationale, Centre Pew sur le changement climatique mondial), *Témoignages*, Comité permanent de l'environnement et du développement durable de la Chambre des communes, 31 mai 2005.

(4) Voir le site du séminaire du CCNUCC (http://unfccc.int/portal_francophone/items/3072.php) et celui de l'Institut international pour le développement durable, résumé de l'atelier des experts gouvernementaux (http://www.iisd.ca/vol12/enb12261f.html).

(5) Ambassade des États-Unis, Ottawa, « Current Issues – Environment » (http://www.usembassycanada.gov/content/content.asp?section=issues&document=environment, consulté le 28 juillet 2005).

(6) Jeff Sallot, « U.S. to sign climate pact with Asia-Pacific bloc », *Globe and Mail* [Toronto], 28 juillet 2005 [traduction].

(7) Alec Russell, « Global warming accord builds on Kyoto, U.S. insists: India, China signed: Critics point to lack of targets, timetable », *National Post*, 29 juillet 2005.